Die Idee der Volkssouveränität in der Reichsverfassung von Weimar und ihre praktische Geltung.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Schlesischen Friedrich Wilhelms-Universität
zu Breslau

vorgelegt von

Hellmuth Ebisch,
Referendar.

Breslau 1926.
Druck der Breslauer Genossenschafts-Buchdruckerei, E. G. m. b. H.

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Meinem Bruder,

Reichsbahnrat Dr. jur. Joachim Ebisch,

in herzlicher Dankbarkeit

zum 9. Mai 1926.

Der Verfasser.

Inhaltsübersicht.

Einleitung.

Wie jedes Gesetz, so ist auch das Verfassungsgesetz als der Niederschlag einer Gesamtheit von Ideen anzusprechen. Die deutsche Reichsverfassung von Weimar ist der Ausfluß der Ideen, die die maßgeblichen Parteien in der Nationalversammlung im Jahre 1919 nach dem Sturz der Monarchie beseelten. Wer in dieser Zeit die Zeitungen gelesen hat, die in der Nationalversammlung gehaltenen Reden verfolgt hat, der weiß, daß die Männer, die damals am Ruder waren, beweisen wollten, es dürfe und müsse nicht mehr, wie es einst ein preußischer König gesagt hat, „alles für das Volk, nichts durch das Volk", sondern alles für und durch das Volk geschehen. Es sollte also die alleinige unumschränkte Herrschaft, die Souveränität des Volkes verfassungsrechtlich festgelegt werden, und von diesem Bestreben geben die eingangs der Verfassung in Artikel 1 Absatz II stehenden Worte: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" klares Zeugnis. Die Idee der Volkssouveränität, die also als Grundgedanke die Verfassung beherrscht, ist keineswegs etwas Neues. Ihre Lehre ist alt, man kann sie am besten in geschichtlicher Entwicklung und unter Berücksichtigung ihres Gegenpols, der Lehre von der Fürstensouveränität, einerseits und der Lehre von der Staatssouveränität andererseits verstehen.

Um für die Untersuchung über das zur Aufgabe gestellte Thema eine Grundlage zu gewinnen, ist es daher notwendig, allgemeine Erörterungen über den Souveränitätsbegriff und die Idee der Volkssouveränität in ihrer geschichtlichen Entwicklung vorauszuschicken.

I. Teil.

Die Idee der Volkssouveränität.

1. Abschnitt.

Begriffliches und Geschichtliches.

a) Woher stammt der Souveränitätsbegriff?

Der Begriff der Souveränität gehört zu den meist umstrittenen der modernen Staatsrechtslehre. Das beruht zum großen Teil auf der verschiedenen Bedeutung, die dem Souveränitätsbegriff in seinen einzelnen Zusammensetzungen wie Staats-, Fürsten-, Volkssouveränität, sachliche und persönliche Souveränität beizumessen ist, was aber leider in der Wissenschaft nicht immer entsprechend berücksichtigt wurde. Vornehmlich über zwei Fragen, die geschichtlich sich zwar kreuzten, juristisch aber scharf zu trennen sind, herrschte Streit. Die ältere Frage ging dahin, ob Fürst oder Volk als Träger der Staatsgewalt zu betrachten ist, und in diesem Sinne spricht man von Fürsten- oder Volkssouveränität. Später verlegte man den Streit in den Inhalt des Souveränitätsbegriffes, d. h. es war die Frage, ob die Souveränität zum Staatsbegriff gehört, und in diesem Sinne ist dann von Staatssouveränität die Rede.

Es wird in Folgendem darauf ankommen, diese beiden grundverschiedenen Gedankenreihen, die bei ihrem historischen Schnittpunkt in der Wissenschaft sich vielfach vermischten, auseinander zu halten.

Der Ausdruck souvrain stammt aus dem Französischen und heißt der Obere, wie man überhaupt den Ursprung der Souveränitätslehre gern in die französische Wissenschaft verlegt. Bodin (les six livres de la république) wird als Begründer der Lehre angesprochen. Es wird sich zeigen, daß er nur für den Gedanken der Staatssouveränität in ausgeprägter Form begründend gewirkt hat, während die andere Frage nach der Fürsten- oder Volkssouveränität viel älter ist. In seinem genannten Werke bestimmt Bodin allgemein die Souveränität als die höchste, von Gesetzen entbundene Macht über Bürger und Untertanen, oder wie es ins Lateinische von ihm übersetzt

heißt: majestas est summa in cives ac subditos soluta potestas. So stellt Bodin den Gedanken der Souveränität des Staates auf und lehrt in dieser Hinsicht die Unabhängigkeit des Staates nicht nur nach oben, sondern auch nach unten, den Untertanen gegenüber. Vor ihm hat man im Mittelalter, wenn man so sagen darf, nur ein Moment der Souveränität, die Unabhängigkeit einzelner Fürsten nach außen oder auch nach oben erkannt. Gegen die Einwirkungen von außen, wie sie die Machtstellung des Papstes und die Gewalt des Kaisers des römischen Reiches über die christlichen Länder mit sich brachte, richtet sich ebenso seine Lehre wie gegen die ständischen Gewalten seitens der Geistlichkeit, des Adels und der Städte.[1])

Insoweit ist der Lehre Bodins, der sich zunächst mit der Frage nach der Souveränität des Staates beschäftigt, beizupflichten, als man auch heute im staatsrechtlichen Sinne unter Souveränität eines Staates negativ zu verstehen hat: Unabhängigkeit von außenstehenden Gewalten und Unbeschränktheit durch selbständige Mächte im Innern. Nach der positiven Seite hin besteht die Souveränität des Staates „in der ausschließlichen Fähigkeit des Staates seinem Herrscherwillen allseitig bindenden Inhalt zu geben".[2])

b) Wie stehen Souveränität und Staatsgewalt zueinander?

Souveränität und Staatsgewalt sind nicht zu identifizieren, wie Bodin es tut, wenn er die souveräne Gewalt mit Rechten versieht, die aus dem Wesen der Souveränität nicht abzuleiten sind, und mithin auch nicht souveränen Gewalten zustehen können.[3])

Zum Begriffe des Staates gehören drei Elemente: Volk, Gebiet und Staatsgewalt. Staatsgewalt und Souveränität

[1]) Vgl. Kelsen, das Problem der Souveränität S. 1 ff.; Jellinek a. a. O. S. 435 ff.; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht S. 56.

[2]) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 482 und Helfritz, Allgemeines Staatsrecht S. 45.

[3]) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 461.

aber sind nicht dasselbe, die Souveränität mithin kein Erfordernis des Staatsbegriffes, sondern sie ist nur eine Eigenschaft der Staatsgewalt, und nicht einmal eine wesentliche.[4])

Die gegenteilige Ansicht, daß die Souveränität ein wesentliches Merkmal des Staates ist, wird in neuerer Zeit noch besonders von Seydel[5]) vertreten. Aber auch bei Zorn[6]) und Treitschke[7]) finden sich ähnliche Gedanken, und auch Bornhak erklärt die Souveränität „für eine dem Staate wesentliche und andererseits nur ihm eigentümliche Eigenschaft".[8])

Daß diese Auffassung nicht richtig ist, ersieht man am besten am Deutschen Reich in seiner Gestalt als Bundesstaat, woran die Reichsverfassung von Weimar nichts geändert hat.[9]) Seydel kommt nämlich mit seiner Lehre zu dem Ergebnis, daß die deutschen Einzelstaaten souverän sind, nicht aber der Bundesstaat, das Deutsche Reich, der lediglich ein Vertragsverhältnis darstellen soll.[10])

Nach Treitschke[11]) sollen aber gar die Einzelstaaten zu Provinzen und Kommunalverbänden herabgleiten, und der Bundesstaat allein soll die Souveränität besitzen.

Meines Erachtens kann jedoch dem Deutschen Reich nicht die Souveränität abgesprochen werden auf der einen Seite, und die deutschen Einzelstaaten andererseits unterscheiden sich gar sehr von bloßen Gemeindeverbänden. Als treffender ist mithin die Entscheidung zu erachten, die — um bei dem gewählten Bilde zu bleiben — das Deutsche Reich allein für souverän erklärt, den Staaten zwar den Charakter als Staaten beläßt, ihnen aber die Souveränität abspricht. Darin kommt zum Ausdruck, daß Souveränität kein notwendiger Staatsbegriff ist, sondern

---

[4]) Vgl. Helfritz, Allgemeines Staatsrecht S. 45; Gerber a. a. O. S. 22 Anm. 5; Jellinek a. a. O. S. 474 u. 486.

[5]) In Hirths Annalen 1876 S. 641 ff. und in seinem Kommentar zur Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs, 2. Aufl. 1897 S. 1—11.

[6]) a. a. O. S. 46 ff.

[7]) a. a. O. S. 303 ff.

[8]) a. a. O. S. 7.

[9]) Vgl. Anschütz a. a. O. S. 29, 30.

[10]) In Hirths Annalen 1876 S. 654.

[11]) a. a. O. S. 325.

nur eine Eigenschaft der Staatsgewalt, und nicht einmal eine notwendige.[12])

c) Wie verhält sich die Volkssouveränität zur Staatssouveränität einerseits und zur Fürstensouveränität andererseits?

Bodin verficht gleichzeitig mit dem Gedanken der Souveränität des Staates den der Souveränität der Fürsten, ohne zwischen diesen beiden Gedanken einen Unterschied zu machen. Auf diese Weise vermischt sich die alte Lehre von der Volkssouveränität und ihr Gegensatz, die Lehre von der Fürstensouveränität mit dem neugefundenen Satze, daß der Staat einer souveränen Gewalt bedarf.

Die Fürstensouveränität und ihr Gegenpol die Volkssouveränität haben jedoch ganz andere Bedeutung wie die eben besprochene Souveränität des Staates. War die Souveränität des Staates als eine Eigenschaft der Staatsgewalt anzusprechen, so handelt es sich bei der Volks- und Fürstensouveränität darum, welches Organ des Staates die Staatsgewalt innehat. „Die Frage nach der höchsten Gewalt im Staate hat mit der Frage nach der höchsten Gewalt des Staates nichts zu tun, souveränes Organ im Staate und souveräner Staat sind daher grundverschiedene Dinge.“[13])

Um noch weitere Unklarheiten bei der Bildung und dem Gebrauch des Souveränitätsbegriffes zu beseitigen, sei der Unterschied von persönlicher und Fürstensouveränität, die keineswegs gleichbedeutend sind, hervorgehoben. Persönliche Souveränität bezieht sich nur auf die besondere staatsrechtliche und völkerrechtliche Ehrenstellung regierender Fürsten.

d) Wie hat sich der Gedanke der Volkssouveränität geschichtlich entwickelt?

Dem Vorhergehenden entsprechend, spricht man also von Volkssouveränität dann, wenn die Staatsgewalt der Gesamt-

[12]) Vgl. außer Helfritz, Allgemeines Staatsrecht S. 45 und Jellinek a. a. O. S. 474 und 486; auch Meyer-Anschütz a. a. O. S. 53; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht S. 55; Wilson a. a. O. S. 227.

[13]) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 457 und 458.

heit des Volkes zukommt. Es ist gezeigt worden, daß die Vorstellung von der Souveränität des Staates sich erst im Mittelalter zur Zeit des Kampfes zwischen Kirche und Staat und zwischen Staat und Ständen gebildet hat, und erst von Bodin als wissenschaftlicher Begriff geprägt wurde. Das Altertum kannte diese Souveränitätsvorstellung nicht, weil es an einem Gegensatz zwischen Staatsgewalt und anderen Mächten fehlte. Wohl aber wird das Altertum in seinen republikanischen Perioden schon von dem Grundsatz der Volkssouveränität, zwar nicht in geformter Ausprägung, aber in tatsächlicher Anwendung belebt. In den antiken Stadtstaaten wird der Staat allein durch die Volksversammlung aller Bürger vertreten. Wenn im klassischen Altertum die Volksversammlung nur als Inhaber der gesetzgebenden Gewalt auftritt, so beruht das auf der aristotelischen Lehre von der Dreiteilung der Gewalten. Aristoteles hat nämlich der Volksversammlung, den Volksgerichten und den Staatsdienern je einen Tätigkeitsbereich zugewiesen. Er ist dabei von einem wesentlich anderen Gesichtspunkt ausgegangen als die spätere Lehre des Montesquieu von der Gewaltenteilung, worüber weiter unten noch zu sprechen sein wird. Es handelt sich bei Aristoteles nicht um eine Zerlegung der Staatsgewalt, sondern lediglich um eine Zuständigkeitsverteilung an die verschiedenen Organe, aus der jedoch die Volksversammlung als das weitaus wichtigste Organ hervorgeht, dem neben der Gesetzgebung die bedeutsamen Entscheidungen über Krieg und Frieden, der Abschluß von Bündnissen, Entscheidung über Leben und Tod und die über Verbannung und Vermögensbeschlagnahme u. a. zustand. Für diese Staatswesen war der Name Demokratie, Volksherrschaft zutreffend und angebracht.[14])

Bei den alten Germanen kommt in der Erörterung der öffentlichen Angelegenheiten auf dem Thing der Gemeinfreien und in der Wahl des Königs der Gedanke der Volkssouveränität zum Ausdruck. Es sei schon hier ausdrücklich hervorgehoben, daß das gesamte Volk überhaupt keine staatliche Tätigkeit entfalten kann, sondern es kommt immer dafür nur eine beschränkte An-

[14]) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht S. 39.

zahl von Volksgenossen in Betracht, wofür früher die Freiheit oder Wehrhaftigkeit entscheidend war, heute die Stimmberechtigung den Ausschlag gibt.

Allerdings geboten einmal die vielen Wanderungen, die kriegerische Verwicklungen mit sich brachten, zum Zwecke der Zusammenfassung der Macht die Einsetzung von Herzögen und Königen. Auf der anderen Seite trat, je größer der Staat wurde, der Gedanke der Fürstensouveränität zur Volkssouveränität in Gegensatz und suchte die Oberhand zu gewinnen, denn die alte Demokratie kannte die Volksvertretung nicht, sondern wirkte sich nur in unmittelbarer Demokratie aus, und so war eine auf dem Prinzip der Volkssouveränität aufgebaute Staatsform für die Großstaaten unzweckmäßig.

2. Abschnitt.

Dogmatisches.

a) Wo und wie kommt die Idee der Volkssouveränität in der Lehre vom Staatsvertrage zum Ausdruck?

Hier wie dort verschaffte sich jedoch der Gedanke der Volkssouveränität meist in der Fassung Geltung, daß der König nur auf Grund eines Vertrages die oberste Staatsgewalt in den Händen habe, daß er nicht kraft eigenen Rechtes, sondern kraft des ihm vom Volke übertragenen Rechtes herrsche.[15]) Dem Volke aber wird das Recht eingeräumt, den Vertrag aufzulösen, wenn sich der König nicht treu erweist. Die Vertreter dieser Richtung bezeichnet man als Monarchomachen. Diese Übertragung der Staatsgewalt vom Volke auf den König stellt man sich unter dem Bilde des Gesellschaftsvertrages oder Staatsvertrages, einer der Theorien vom Rechtsgrunde des Staates vor. Teilweise sind auch die Vertreter dieser Theorie von dem schon oben gemißbilligten Fehler nicht frei, die beiden nebeneinanderlaufenden Gedankenreihen, die die Frage nach der

---

[15]) Vgl. Stier-Somlo, Handbuch der Politik Bd. 1 S. 165 ff. Staatslexikon Bd. 5 S. 892 ff.

Staatsgewalt des Staates auf der einen Seite und die Frage nach der Staatsgewalt im Staate auf der anderen Seite zum Gegenstande haben, zu vermengen.

Jedenfalls greifen die Lehren von der Volkssouveränität und vom Staatsvertrage so ineinander, daß in diesem Zusammenhange die hauptsächlichsten Staatsvertragstheoretiker und ihre Darstellungen und Lehren, soweit sie für die Entwicklung des Gedankens der Volkssouveränität von Belang sind, zu besprechen sind. Als überzeugter Anhänger der Volkssouveränität führt Johannes Althusius in seinem Hauptwerke Politica methodice gesta aus, daß der Herrscher immer geringer als das Volk ist, daß er vom Volke abgesetzt werden kann. Ihm gegenüber setzen sich als Gegner der Volkssouveränität für die Fürstensouveränität Grotius und Thomas Hobbes ein, der in seiner Schrift (Elementa philosophica de cive) die Vertragstheorie aufstellt und verlangt die Unterwerfung aller unter den einen Willen des absoluten Herrschers, wobei er die Souveränität des Staates in der des absoluten Herrschers aufgehen läßt. Samuel Pufendorf (de jure naturae et gentium) zerlegt den Staatsvertrag in drei Akte, in den Einigungsvertrag, durch den sich die Individuen zum Volk zusammenschließen, in das decretum, durch welches das so geschaffene Volk seine Staatsformen festsetzt, und in den Unterwerfungsakt, durch den sich das Volk unter die Staatsgewalt stellt.

Im Gegensatz zu dem absolutistisch gerichteten Thomas Hobbes läßt John Locke (two treatises og government 1689) die Herrschaft der Mehrheit zustehen und räumt dem Volke das Recht ein, den Fürsten, der seinen Pflichten nicht nachkommt, zu beseitigen. Die von John Locke eingeschlagene Richtung führt zum konstitutionellen Staate. In dieser Richtung folgt ihm Montesquieu (de l'esprit des lois 1748) bei seiner Lehre von der Dreiteilung der Gewalten. Während Aristoteles drei Tätigkeitsbereiche für die Staatsgewalt festlegte und den einzelnen Organen bestimmte Rechte zuteilte, stellt Montesquieu die Forderung der Dreiteilung der Gewalten auf; d. h. im Interesse der einzelnen Staatsbürger soll sich keine

der drei Gewalten: Gesetzgebung, Verwaltung und richterliche Gewalt mit einer anderen in einer Hand vereinigen dürfen, sondern jede soll einem anderen Organ zustehen, wobei er die gesetzgebende Gewalt zwei vom Volke gewählten Kammern, die ausführende dem König und die richterliche unabhängigen Richtern zuspricht. Eine einheitliche Staatsgewalt gibt es mithin für ihn nicht, sondern drei Arten von Gewalten.

Der letzte große literarische Verkünder des Volkssouveränitätsgedanken ist Rousseau (Du contrat social). Nach seiner Lehre gibt es nur einen Souverän, das Volk, dessen Unterwerfung unter einen Höheren Widerspruch in sich selbst sei.

Mögen Grotius und Hobbes für den Absolutismus, Lokke und Montesquieu für die konstitutionelle Theorie und endlich Rousseau für die unveräußerliche Volksgewalt eintreten, der Ausgangspunkt ihrer Lehren vom Staatsvertrage ist derselbe. Sie fußen auf dem Prinzip der Volkssouveränität. „Das Volk ist Träger der Staatsgewalt. Volksrecht ist Quelle des Herrscherrechts.“[16])

b) Was besagt heute, in ihrer letzten Entwicklung die Idee der Volkssouveränität?

Seit der großen französischen Revolution ist der Gedanke der Volkssouveränität immer mehr ausgebaut worden und hat sich nicht nur in republikanischen Staaten, sondern auch in monarchischen Staaten Geltung und Anerkennung zu verschaffen versucht. In der Neuzeit schreitet der Gedanke immer weiter fort, es werden alle Folgerungen daraus gezogen, vor allem die, daß das Volk für den Staatswillen letzten Endes auch bestimmend sein soll. Teils wird der Grundsatz heute ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen, teils in den Staatseinrichtungen mehr oder minder richtig durchgeführt.

---

[16]) Vgl. v. Gierke, Johannes Althusius S. 173, Jellinek a. a. O. S. 173.

Teil II.

Wie und worin zeigt sich der Grundsatz der Volkssouveränität in der Reichsverfassung von Weimar (unter Berücksichtigung anderer demokratischer Verfassungen)?

a) Was besagt Artikel I Absatz II der Reichsverfassung von Weimar?

Im ersteren Sinne weißt die Deutsche Reichsverfassung vom 11. August 1919 im Artikel I Absatz II den Satz auf: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." Damit ist also die Idee der Volkssouveränität verfassungsrechtlich festgelegt, und in deutlicher Absage an die Vergangenheit darin ausgedrückt, daß die staatsrechtlichen Grundlagen eine Änderung erfahren haben. Es sind nicht mehr die verbündeten Regierungen Träger der Staatsgewalt, sondern die im Leben entscheidende Kraft soll vom Volke ausgehen,[17]) Politisch erhellt aus diesem Satze in der Hauptsache eine Ablehnung der Monarchie, Aristokratie und Rätediktatur[18]), es soll der Geist gekennzeichnet werden, der das Verfassungswerk beseelen soll. Die Idee der Volkssouveränität, der Fundamentalsatz aller Demokratie, wird zum Leitgedanken der Verfassung erhoben und findet in ihrer allgemeinen Form theoretisch in Artikel I Absatz II der Reichsverfassung ihren Niederschlag.

b) Wie gewinnt nach der Reichsverfassung die Idee der Volkssouveränität Gestalt?

Gestalt gewinnt diese Idee freilich erst durch die Vorschriften der Verfassung, durch die sie im staatlichen Leben praktisch zum Ausdruck kommen kann und soll.

Wollte man nämlich den in Rede stehenden allgemeinen Satz, der gleich eingangs in der Verfassung steht (Art. I Abs. II der Reichsverfassung), ohne Berücksichtigung näherer Einzelvorschriften praktisch zur Anwendung bringen, so käme man zu

---

[17]) Vgl. Stier-Somlo Reichs- und Landesstaatsrecht S. 66; Meißner, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder S. 22.

[18]) Vgl. E. R. G. in Strafsachen Bd. 56 S. 260.

dem Ergebnis, daß Staatsakte vom gesamten Volke vorgenommen werden müßten. Daß dies nicht möglich ist, ist von vornherein klar und demgemäß muß zur näheren Kennzeichnung des Begriffs Volkssouveränität im Sinne der Reichsverfassung auf den Gesamtinhalt der Reichsverfassung eingegangen werden. Hier zeigt sich zunächst, daß vom Volke staatsrechtlich nur der Stimmberechtigte eine Rolle spielt. (Art. 22 der Reichsverfassung, § 1 des Gesetzes über die Wahl des Reichspräsidenten in Verbindung mit Artikel 41 und Art. 73 der Reichsverfassung, der auf Art. 22 Bezug nimmt.) Daher muß der in Rede stehende Satz schon dahin verstanden werden, daß unter Volk nur die Stimmberechtigten gemeint sein können. Selbst aber in diesem Ausmaß kann auch das Volk nur selten Akte der Staatsgewalt ausüben. Das ist jedenfalls in sehr kleinen Staaten nur möglich. Sobald die Staaten einen größeren Umfang annehmen, ist mit diesem Vorgehen, was als unmittelbare Demokratie zu bezeichnen wäre, nicht mehr auszukommen.

Es wird daher zu prüfen sein, wie in Staaten der Volkssouveränität, soweit sie nicht die Staatsform der unmittelbaren Demokratie haben, wie insbesondere heute in Deutschland, die staatliche Willensbildung und Willensbetätigung vor sich geht.

1. Das Volk handelt grundsätzlich durch Organe.

In dieser Hinsicht sagt Artikel 5 der Reichsverfassung allgemein, daß die Staatsgewalt durch Organe des Reiches und der Länder ausgeübt wird. Daraus geht hervor, daß das Volk, wenn auch von ihm die Staatsgewalt ausgeht, sie bei der Größe des Reichesgebietes nicht selbst ausüben kann, vielmehr Organe des Reiches und der Länder im staatlichen Leben handelnd auftreten.

Es mag dahingestellt sein, ob Organe in Artikel 5 der Reichsverfassung — ursprünglich hieß es durch Behörden und Einrichtungen — im Sinne der von Gierke begründeten Organlehre gebraucht ist, jedenfalls wird die rechtliche Natur der Organe und ihr Verhältnis zum Volke zu erörtern sein.

In Artikel 5 der Reichsverfassung ist von Organen des Reiches und der Länder die Rede, der Ausdruck Volk ist nicht gebraucht.

Wenn vom Reich gesprochen wird, so ist das Reich als Staat gemeint. Der Staat aber ist eine juristische Person, deren Wesen in der Wissenschaft verschiedene Auffassung gefunden hat. Die auf romanistischer Grundlage fußende Fiktionstheorie, die nur physische Einzelpersonen für fähig hält, Rechtssubjekt zu sein, und deshalb bei den tatsächlich vorhandenen Rechtssubjekten, die nicht Einzelmenschen sind, sondern aus mehreren Individuen gebildet werden, eine außerhalb der Personeneinheit stehende Rechtsperson fingiert, hat sich ebensowenig durchzusetzen vermocht wie die Theorie des Zweckvermögens von Brinz, die den Zweck des Zusammenschlusses für das Rechtssubjekt anspricht. Allein Geltung verschafft hat sich die von Beseler und von Gierke begründete Lehre der realen Verbandsperson, wonach die Gesamtheit der zu einem Verbande gehörenden wirklich vorhandenen Mitglieder Träger der Rechte und Pflichten ist. Danach ist die juristische Person Staat der Gesamtheit seiner Mitglieder, d. h. denen in seinem Gebiet wohnenden Menschen, dem Reichsvolk gleichzusetzen. Es gibt kein vom Volke getrenntes für sich bestehendes Rechtssubjekt Staat, der Staat besteht vielmehr aus der Gesamtheit seiner Mitglieder. Wird allerdings in nationalem oder ethnologischem Sinne von Volk gesprochen, so decken sich Staat und Volk nicht. Als Rechtsperson sind aber Staat und Volk identisch.[19])

Nachdem die m. E. für die rechtliche Betrachtung des Staates wichtige Feststellung getroffen ist, daß der Staat aus der Gesamtheit seiner Angehörigen besteht, ergibt sich notwendig daraus, daß zwischen den Organen des Volkes und denen des Staates kein Unterschied zu machen ist. Wenn also nach Artikel 5 der Reichsverfassung den Organen des Reiches und der Länder die Ausübung der Staatsgewalt zusteht, so tritt durch sie die Verbandsperson Staat, d. h. das Volk in Erscheinung, weil die primitivste Form seiner Lebensbetätigung, daß nämlich alle Mit-

[19]) Vgl. Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 19 und 20.

glieder handeln, bei der Größe des Reichsgebiets undurchführbar ist. Das bedeutet die Staatsform der mittelbaren oder repräsentativen Demokratie.[20])

Demgemäß handelt also das Volk durch Organe, und es ist notwendig, um die Einwirkung des Volkes auf Staatsakte durch seine Organe zu erkennen, auf das Wesen dieser Organe einzugehen.

Es scheint zunächst, als ob die Organe der juristischen Person dasselbe darstellen wie die Stellvertreter der Einzelpersonen, denn inhaltlich ist die Tätigkeit des Organs und des Stellvertreters dieselbe. Ganz allgemein ist es ja üblich, die Organe der juristischen Person als ihre gesetzlichen Vertreter zu bezeichnen, und zwar liegt das daran, daß das frühere Recht, insbesondere das römische Recht, eine besondere Organschaft gar nicht kannte, sie vielmehr der Stellvertretung gleichstellte oder unterordnete. Auch heute spricht das Bürgerliche Gesetzbuch nur vereinzelt von Organen (§ 32 B.G.B.), in der bedeutsamen Vorschrift des § 31 B.G.B. vermeidet es vielmehr das Wort „Organ" und gebraucht den Ausdruck „verfassungsmäßig berufener Vertreter". Desgleichen werden in der Rechtsprechung des Reichsgerichts bezüglich der Vertretung öffentlichrechtlicher Korporationen nach außen die handelnden Organe als Stellvertreter im Sinne des Zivilrechts angegeben.[21])

Allerdings wird doch auch vom Reichsgericht zwischen Organ und Stellvertreter unverkennbar unterschieden und zwar unter dem Gesichtspunkt, eine Haftung der Verbandsperson für eigenes Verschulden zu konstruieren, die der unter Umständen eintretenden Haftung aus fremden Verschulden gegenüberzustellen ist.[22])

In der Tat besteht zwischen dem Verhältnis des Organs zur juristischen Person und dem Verhältnis des Vertreters zum Vertretenen, zwischen Organ und Stellvertreter ein tiefgreifender Unterschied. Die Organlehre steht auf dem Boden des Sozial-

[20]) Vgl. van Calker, im Handbuch der Politik, Bd. 1 S. 161.

[21]) Vgl. E. R. G. Z, Bd. 64 S. 409, Bd. 67 S. 269 und 270, Bd. 68 S. 407, Bd. 89 S. 435.

[22]) Vgl. E. R. G., Bd. 19 S. 348; v. Gierke, Besprechung reichsgerichtlicher Entscheidungen in Iher. Jahrb. Bd. 35 S. 321.

rechts, des Rechts der menschlichen Verbände, die Stellvertretungslehre auf dem Boden des Individualrechts, des Rechts der Einzelwesen.[23])

Um die Organlehre ganz zu erfassen, muß man das aus der Physiologie entnommene Bild des körperlichen Organismus mit seinen einzelnen Organen auf den Staat und seine Organe übertragen. Daraus erhellt, daß die Organe des Staates Teile des Staatskörpers, also keine selbständigen Rechtspersonen neben der Verbandsperson Staat sind. Ihr Wollen und Handeln ist dann aber auch kein eigener Wille und keine eigene Tat, sondern rechtlich betrachtet stellt es den Willen und die Handlung der Gesamtheit des Staates, d. h. des Volkes dar.[24])

Die Stellvertretung dagegen setzt immer zwei Rechtspersonen voraus: den Vertretenen und den Vertreter. Der Staat, also das Volk ist zwar eine Rechtsperson, seinen Organen fehlt es aber an der Selbständigkeit, sie sind lediglich Werkzeuge oder Medien, durch welche der Willen der Staatspersonen zum Ausdruck kommt. Bei der Stellvertretung handelt der Vertreter selbst als Rechtsperson, nur haben seine Rechtshandlungen Rechtswirkung für den Vertretenen. Bei der Organschaft hingegen handelt die juristische Person selbst, das einzelne Organ tritt nicht als selbständiges Rechtssubjekt auf, sondern wie der Mensch seine Hand, seinen Mund usw. gebraucht, so bedient sich die juristische Person Staat dieses oder jenes Organes. Die Organe sind nicht wie der Stellvertreter der juristichen Person gegenüber fremde Personen, sondern sind ihre Glieder, gehören zu ihr, ohne sie kann die juristische Person nicht bestehen. „Vertretener und Vertreter sind und bleiben zwei, Verband und Organ sind und bleiben eine einzige Person.“[25])

---

[23]) Vgl. v. Gierke, Genossenschaftstheorie S. 155 ff., S. 615; Helfritz, Vertretung der Städte und Landgemeinden S. 30; Preuß in Jher. Jahrb. Bd. 44 S. 455.

[24]) Vgl. v. Gierke, Genossenschaftstheorie S. 624, 625 und 712; Hatschek a. a. O. S. 6; Grosch in Hirths Annalen 1911 S. 447—452.

[25]) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 560, vgl. weiter zur Unterscheidung von Organschaft und Stellvertretung von Gierke. Haftung des Staates und der Gemeinden für Beamte in den Verh. des 28. Deutschen

Dieser grundsätzliche Gegensatz zwischen Stellvertretung und Organschaft ist verschiedentlich in Zweifel gezogen worden, indem man ihre Rechtsidentität behauptet hat.[26])

Schloßmann konstruiert zwischen Verbandsperson und Organ ein Rechtsverhältnis, und zwar ein zivilrechtliches, und kommt dann dazu, daß dieses juristische Band nichts anderes als die Stellvertretung sei, das Organ nichts anderes als ein Stellvertreter.[27])

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß die Beziehungen zwischen der Verbandsperson und dem Organ sich auf keinen Fall auf ein Innenverhältnis gründen können, das wie die Stellvertretung die Gleichordnung des Organs der Verbandsperson gegenüber verlangt. Vielmehr ist nach Preuß[28]) der Wille des Organs dem Gesamtwillen subordiniert, und es liegt ein Gewaltverhältnis vor.

Jedenfalls berücksichtigt m. E. Schloßmann nicht, daß auf der einen Seite eine juristische Person, die reale Verbandsperson, steht, er geht mithin von falschen Voraussetzungen aus, wenn er beide Teile wie Individuen behandelt und in der Verbandsperson und in der Organperson so zwei gleichgeordnete Willensträger sieht. Damit fällt aber seine Schlußfolgerung, in der er Stellvertretung und Organschaft identifiziert.

Viel ärger wird jedoch der Organlehre von Kelsen[29]) zugesetzt, der folgendermaßen argumentiert: Ein Gesamt- oder Verbandswille, den nach der Organlehre die einzelnen Organe zum Ausdruck bringen sollen, ist überhaupt nicht vorhanden, denn von einem Gesamtwillen kann nur dann die Rede sein, wenn

---

Juristentages S. 111; Gierke, Genossenschaftstheorie S. 614 ff.; Helfritz, Vertretung der Städte und Landgemeinden S. 31; Helfritz, Allgemeines Staatsrecht S. 21/22; Hatschek a. a. O. S 6; Laband, Archiv für zivil. Praxis. Bd. 73 S. 187/188; Preuß, Stellvertretung oder Organschaft in Iher. Jahrb. Bd. 44 S. 429 ff.; Hubrich a. a. O. S. 52; Grosch in Hirths Annalen 1911 S. 447 bis 452.

[26]) Schloßmann in Iher. Jahrb. Bd. 44 S. 289 ff. und Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre S. 639 ff.

[27]) Vgl. Schloßmann in Iher. Jahrb. Bd. 44 S. 289 ff., S. 321.

[28]) Iher. Jahrb., Bd. 44 S. 465.

[29]) Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, S. 693 ff.

tatsächlich eine Übereinstimmung aller Einzelwillen vorhanden ist, was aber meistens nicht der Fall ist. Man kann also, fährt er fort, nur nach den allgemeinen Zurechnungsregeln, wonach gewisse Handlungen nicht dem Handelnden, sondern einer hinter ihm stehenden Person zugerechnet werden, den Organwillen für die Verbandsperson wirken lassen. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß das Organ sich nicht vom Stellvertreter unterscheidet.[30])

Kelsens Behauptung oder Vorwurf, ein Gemeinwille sei gar nicht vorhanden, sondern werde von den Organikern für ihre Lehre fingiert, muß zurückgewiesen werden. Freilich ist ein klarer Beweis für das Vorhandensein eines Gesamtwillens schwerlich zu erbringen. Das gilt doch aber auch für den Individualwillen, denn auch hier kann nur im Wege des Rückschlusses aus der ganzen Lebensbetätigung der einzelnen Personen ihr Wille nachgewiesen werden. Das ist vielleicht als eine Art Indizienbeweis anzusprechen, nicht aber als eine Fiktion. Ein Gesamtwille ist also als vorhanden zu erachten.

Wenn Kelsen dann über die Zurechnungswirkung des Organwillens für den Gesamtwillen zur Identifizierung von Organ und Stellvertreter kommt, so möchte es m. E. fast scheinen, als wenn ihn derselbe Vorwurf treffen müßte, den er Schloßmann macht. Von diesem sagt er nämlich, daß er „aus dem romanistischen Lager kommend" der Auffassung von der Organschaft entgegentritt. Auch er kann sich dann wohl nicht von den durch die Stellvertretungslehre des Zivilrechts gegebenen Vorstellungen freimachen und beweist letzten Endes mit seinen Ausführungen einen gewissen Hang zur alten Lehre von der Fiktionstheorie.

Der Unterschied zwischen Organ und Stellvertreter ist doch nach obiger Darlegung ein so durchgreifender, daß er sich, wenn man der Lehre von der realen Verbandsperson folgt, nicht wegleugnen läßt.

2. In welcher Weise ist nach der Reichsverfassung von Weimar eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der staatlichen Willensbildung und -betätigung vorgesehen?

[30]) Vgl. Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre S. 706.

Aus dem geschilderten Charakter der Organe ergibt sich eigentlich schon, daß, wo ein Organ handelt, ein Handeln des Volkes vorliegt. Das ist aber nicht etwa der Sinn der Volkssouveränität. Sie besagt ja vielmehr, wie schon oben entwickelt, daß das Volk, und zwar das Volk in seiner Eigenschaft als unmittelbar berufenes Staatsorgan, die Staatsgewalt innehat und nicht andere Organe. Sowohl in der unmitelbaren wie in der mittelbaren Demokratie ist nämlich das aus seinen Stimmberechtigten zusammengesetzte Volk Organ, nur sind in der mittelbaren Demokratie meistens seine Befugnisse und Funktionen mehr oder minder auf die Einsetzung von Organen beschränkt.[31])

Wenn das aus seinen Wahlberechtigten bestehende Volk als unmittelbar berufenes Organ bezeichnet worden ist, so beruht das auf der Unterscheidung zwischen unmittelbar und mittelbar berufenen Organen, die man auf Grund der Berufung der einzelnen Organe in seine Organstelle zu machen hat. Unmittelbar berufen sind die Organe, die kraft Rechtssatzes in die Organstellung einrücken. Mittelbar berufene Organe sind die, welche durch den Willensakt eines bereits vorhandenen Organs gebildet werden. Danach ist die aktive Wählerschaft, die kraft Rechtssatzes berufen ist, Organe zu wählen, unmitelbar berufenes Organ.[32])

Welchen Einfluß hat nun die deutsche Reichsverfassung von Weimar in ihren einzelnen Vorschriften dem unmittelbar berufenen Organ Volk, bestehend aus seinen Stimmberechtigten, durch unmittelbare Einwirkungen auf die Staatsakte eingeräumt, wodurch ja allein die in Artikel 1 Absatz II R.V. ausgesprochene Idee der Volkssouveränität gerechtfertigt werden kann.

Ganz allgemein erscheint in modernen Demokratien das Volk, sofern ihm organische Funktionen zukommen hauptsächlich, vielfach aber auch nur als sogenanntes Kreationsorgan,[33]) und

[31]) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 544 ff., S. 582, 585.

[32]) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht S. 25; v. Gierke, Die Genossenschaftstheorie S. 686, 687.

[33]) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 545, 546.

seine Tätigkeit ist lediglich auf den Kreationsakt beschränkt. Es nimmt nämlich nur die Wahl eines Staatsorganes vor, dem es nach vollzogener Wahl die staatliche Willensbildung und -betätigung überläßt, ohne auf das von ihm gewählte Organ dabei einen Einfluß zu haben. Nach der deutschen Reichsverfassung vom 11. August 1919 ist jedenfalls das Volk in weiterem Umfange zum unmittelbaren Handeln berufen, als daß in manchen anderen demokratischen Verfassungen oder Staaten der Volkssouveränität der Fall ist. Es ist ihm vor allem ein weiterer Organcharakter zugedacht, als nur als Kreationsorgan aufzutreten.

α) und β) Das Volk wählt den Reichstag und Reichspräsidenten.

Daß das deutsche Reichsvolk die Volksvertretung, die ja das bedeutsamste Organ in der Demokratie ist, wählt, ist selbstverständlich. Das muß bei jeder Demokratie so sein. Anders liegt es schon mit der Wahl des Staatsoberhaupts. In dieser Hinsicht nimmt Frankreich, das klassische Land der europäischen Demokratie, einen anderen Standpunkt ein. Der Präsident der französischen Republik wird vom Parlament gewählt. Darin kommt zum Ausdruck, daß der französische Präsident dem Parlament gegenüber keine Selbständigkeitsrechte hat, vielmehr durch die Wahl von ihm abhängt, ihm untergeordnet ist. Wenn man weiterhin sieht, daß in Frankreich die ausübende Gewalt nicht dem Präsidenten, sondern einem dem Parlament verantwortlichen Ministerpräsidenten übertragen ist, so erhellt daraus, daß Frankreich einmal allerdings ein mit geringfügigen Funktionen ausgestattetes, nur formelles Staatsoberhaupt hat, auf der andern Seite aber sich ein allgewaltiges Parlament geschaffen hat, das so um wichtige Funktionen dem Volk gegenüber reicher ist, als unser Parlament.[34])

Frankreich hat den Gedanken der Volkssouveränität in I Déclaration des droits de l'homme et du citoyen article 3 „Le principe de toute souverainité réside essentiellement

---

[34]) Vgl. Lébon a. a. O., S. 41 ff. u. 67 ff., Verfassungsgesetz Frankreichs, II lois constitutionelles, lois du 25 fébrier 1875 relative àl'organisation des Pouvoirs Pubilc, Art. 1 und 2.

dans la Nation" verfassungsrechtlich festgelegt, jedoch das Volk beschränkt sich in seiner unmittelbaren Staatstätigkeit auf die Wahl des Parlaments.

Ähnlich, was die Wahl des Staatsoberhauptes betrifft, liegt es in der Schweiz, nach deren Verfassung an Stelle der in Frankreich vom Parlament gewählten Einzelperson von der Volksvertretung ein Kollegium gewählt wird, dem allerdings die vollziehende Gewalt zusteht. Der schweizerische Bundespräsident ist lediglich Vorsitzender dieses Kollegiums. (Direktorialsystem.)[35]

In deutlicher Abkehr von den für die Präsidentenwahl geltenden französischen und schweizerischen Prinzipien hat die deutsche Reichsverfassung in Artikel 41 den Einfluß ihres unmittelbar berufenen Organs, des Volkes, dadurch betont, daß sie die Wahl des Staatsoberhauptes in seine Hände gelegt hat. Dies tut sie nach dem Muster der Verfassung der Vereinigten Staaten. In den Vereinigten Staaten werden die beiden Pole jedes Staatsgeschehens, die Volksvertretung und der Präsident, vom Volke durch Wahl eingesetzt.[36]

So tritt auch nach der deutschen Reichsverfassung das unmittelbar berufene Organ Volk ebenso wie bei der Wahl zum Reichstag bei der Wahl des Reichspräsidenten unmitelbar in Erscheinung, so daß Reichstag und Reichspräsident aus derselben Quelle, aus der Volksabstimmung, ihre Rechte herleiten. Daraus geht hervor, daß der Reichspräsident als ein dem Parlament nicht untergeordneter, sondern ihm nebengeordneter, ebenbürtiger Machtfaktor (Organ) dastehen soll, und diese Stellung ihm gegenüber dem Reichstag Festigkeit und Unabhängigkeit geben soll. Darin sind ja die Vorteile der plebiszitären Präsidentschaft zu erblicken, daß die an sich stark ausgebauten Rechte des Parlaments ein Gegengewicht

---

[35]) Vgl. Schweizer Bundesverfassung v. 29. Mai 1874, Art. 95, 98; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht S. 598 und 599; Hatschek a. a. O. S. 535 und 536.

[36]) Vgl. Freund a. a. O. S. 104 ff., S. 123 ff., S. 126; Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika, I. Art. I. Abschn. § 1, II. Art. I Absch. § 1, Zusätze und Verbesserungen der Verfassung Art. 12.

haben in einem Präsidenten, der dem Parlament als ebenbürtiges Organ der Volkssouveränität kontrollierend und kontrolliert zur Seite steht. So können sich nach unserer Verfassung Reichstag und Reichspräsident gegenseitig ausschalten. Der Reichspräsident kann nach Artikel 25 R.V. den Reichstag zur Auflösung bringen, und auf Antrag des Reichstags kann im Sinne des Artikels 43 Absatz II R.V. der Reichspräsident durch Volksabstimmung abgesetzt werden.[37])

Bei der Ausgestaltung und Darstellung des deutschen Reichspräsidentenamtes ist jedoch die deutsche Reichsverfassung nicht so weit gegangen wie die ihr bei der Wahl des Reichspräsidenten als Vorbild dienende Verfassung der Vereinigten Staaten.

Der nordamerikanische Präsident ist nämlich auch sein eigener Ministerpräsident, Chef der Regierung und in seiner Stellung vom Parlament völlig unabhängig. Darin ist die deutsche Reichsverfassung der Verfassung der Vereinigten Staaten nicht gefolgt. Wird nämlich auch der deutsche Reichspräsident laut Artikel 41 R.V. vom Volke gewählt und soll er dadurch dem Parlament gegenüber eine gewisse Selbständigkeit und Unabhängigkeit erhalten, so steht auf der anderen Seite die Bestimmung des Artikels 50 R.V. Danach regiert der Reichspräsident nicht unabhängig vom Parlament, sondern in enger Verbindung mit dem Parlament durch die Reichsregierung, deren Gegenzeichnung alle seine Verfügungen und Anordnungen bedürfen. Die Reichsregierung ist doch gemäß Artikel 54 R.V. auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen, in der Wahl des Reichskanzlers ist im Sinne des Artikels 53 R.V. demgemäß der Reichspräsident nicht frei, sondern muß auf das Parlament Rücksicht nehmen, d. h. er kann nur einen Reichskanzler ernennen, dem das Parlament das Vertrauen schenkt.[38])

---

[37]) Vgl. Wittmayer S 359; Meisner im Handb. d. Republik, Bd. III S. 41 ff.; Arch. d. öff. Rechts, Bd. 41 S. 16.

[38]) Vgl. Stier-Somlo, Reichs- u. Landesstaatsrecht S. 598 ff.; Giese RV. V. Aufl. S. 128; Anschütz a. a. O. S. 96—99; Meißner, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder S. 48; Lenel a. a. O. S. 12; Meißner im Handbuch d. Politik, Bd. 3 S. 41 ff.

Diese Gebundenheit des deutschen Reichspräsidenten, die durch die Bestimmung des Artikels 50 R.V. erreicht wird, muß natürlich an die Abhängigkeit des französischen Staatsoberhauptes vom Parlament erinnern. So kommt es auch, daß Bredt[39]) das Amt des deutschen Reichspräsidenten „eine Darstellung nach französischem Muster, aber eine Wahl nach amerikanischem Muster" nennt.

Allein die für die Wahl des Reichspräsidenten maßgebliche Bestimmung des Artikels 41 R.V. bedeutet jedenfalls eine besondere Gestaltung der in Artikel 1 Absatz II verkündeten Idee der Volkssouveränität.

γ) Die Reichsverfassung kennt eine Volksgesetzgebung.

Weiterhin hat die deutsche Reichsverfassung ihrer Idee von der Volkssouveränität noch einen wichtigen Ausdruck in den Bestimmungen des Artikels 73 R.V. verliehen. Hiernach tritt das Volk nicht nur als Schöpfer sogenannter mittelbar berufener Organe,[40]) wie sie aus den Volkswahlen zum Reichstag und bei der Präsidentenwahl entstehen, auf, um dann durch sie die Staatsgewalt ausüben zu lassen, sondern auf dem Wege der unmittelbaren Demokratie nimmt es unter den in Artikel 73 R.V. gegebenen Voraussetzungen an der Gesetzgebung teil.

Nach dem Vorbild der Schweiz und der nordamerikanischen Einzelstaaten hat die Reichsverfassung den Volksentscheid eingeführt. Der Volksentscheid bedeutet eine Kritik eines beschlossenen, aber noch nicht verkündeten Gesetzes durch das Volk. Man unterscheidet zwischen obligatorischem und fakultativem Volksentscheid. Im ersteren Sinne müssen in gewissen Kantonen in der Schweiz Verfassungsänderungen dem Volke zur Entscheidung vorgelegt werden.[41]) Die deutsche Reichsverfassung kennt nur den fakultativen Volksentscheid, d. h. nicht alle Gesetze oder Gesetze bestimmten Inhalts bedürfen der Entscheidung durch das Volk. Vielmehr ist es einmal gemäß Artikel 73 (weiterhin auch

---

[39]) S. 143.

[40]) Vgl. die Anmerkung [32]) auf Seite 21.

[41]) Vgl. Hitly, Arch. f. öff. Recht, Bd. II S. 167—219 und S. 367—440; Schwarz in Grünhuts Zeitschrift, Bd. 33 S. 359 ff.

Artikel 74 Absatz III R.V.) lediglich dem Ermessen des Reichspräsidenten überlassen, den Volksentscheid zu handhaben. Eine Rechtspflicht besteht in dieser Hinsicht nicht für ihn. — Wie für jeden Regierungsakt bedarf es allerdings auch zur Ausübung seines ihm im Sinne des Artikels 73 Absatz I R.V. zustehenden sogenannten Vetorechts der ministeriellen Gegenzeichnung (Artikel 50 R.V.). —

Nach Absatz II der genannten Bestimmung des Artikels 73 R.V. hat andererseits die Minderheit des Reichstages die Möglichkeit, gegen die Mehrheit durch Anrufung des Volkes vorzugehen. Dieses Reichstagsdrittel kann nicht unmitelbar den Volksentscheid veranlassen, sondern, nachdem es gemäß Artikel 72 R.V. die Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes erreicht hat, muß sich ein Bruchteil (1/20) der Stimmberechtigten zur Beantragung des Referendums bereitfinden.[42])

Das im Artikel 73 Absatz III R.V. genannte Volksbegehren stellt eine Initiative dar, die unter Vorlegung eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs auf den Erlaß, die Abänderung oder die Beseitigung eines Gesetzes gerichtet sein kann. Der Reichstag wird dabei nicht ausgeschaltet, sondern ihm ist seitens der Regierung der Gesetzentwurf zu unterbreiten. Der Reichstag kann sogar dadurch, daß er den Gesetzentwurf unverändert annimmt, den Volksentscheid abwenden (Artikel 73 Absatz III Satz 4 R.V.). Nur, wenn er den vom Volk verlangten Gesetzesbeschluß nicht herbeiführt, findet der Volksentscheid statt, der dann wieder eine Kritik dieses Verhaltens seitens des Reichstages ist.[43])

Man muß sich vor Augen halten, daß die Bedeutung und die Aufgabe des Volksentscheids darin besteht, der Allmacht, dem unumschränkten Wirken der Volksvertretung auf gesetzgeberischem Gebiete eine Schranke zu setzen. — Frankreich, das seinem Parla-

---

42) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 728 ff.; Wittmayer a. a. O. S. 425 ff.; Gmelin im Handb. d. Pol., Bd. III, S. 71 ff.; Triepel im Arch. f. öff. Recht, Bd. 39 S. 456 ff.

43) Vgl. Hatschek a. a. O. S. 271 ff.; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht S. 528 ff.; Giese, Reichsverfassung, 5. Auflage S. 189 ff.; Schmidt a. a. O. S. 78—80; Schollenberger in „Das Recht“ Jahrg. 1923, Sp. 51 ff.

ment, wie schon oben dargelegt, in dem Präsidenten keinen Gegenpol gesetzt hat, kennt auch keine Volksgesetzgebung. — Der Volksentscheid muß deshalb unabhängig von der Volksvertretung ins Leben gerufen werden können, wie auch die deutsche Reichsverfassung (Artikel 73 Absatz I) es einmal dem freien Ermessen des Reichspräsidenten überläßt, einen Gesetzesbeschluß nicht zu verkünden, sondern zum Volksentscheid zu bringen, und auf der anderen Seite die Minderheit des Reichtages (1/3) als Gegenspieler der Volksvertretung auftreten soll. (Artikel 72 in Verbindung mit Artikel 73 Absatz II R.V.)

Wie Artikel 41, der die Wahl des Reichspräsidenten vom ganzen deutschen Volke fordert, beweisen auch die Bestimmungen des Artikels 73, daß die deutsche Reichsverfassung ihrem unmittelbar berufenen Organ, dem Träger der Staatsgewalt (Artikel 1 Absatz II R.V.) neben der notwendigen Wahl der Volksvertretung wichtige organische Funktionen zugeschrieben hat und damit die Idee der Volkssouveränität in besonderer Form ausgebaut hat.

III. Teil.

Entspricht die wahre Rechtslage in Deutschland dem Prinzip der Volkssouveränität?

Es handelt sich nunmehr darum, ob die unmittelbare Betätigung des Volkes an den Staatsakten in dem Ausmaße, wie es durch die Artikel 22, 41 und 73 der Verfassung von Weimar gegeben ist, den in Artikel 1 Absatz II der R.V. verkündeten Satz „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“ rechtfertigt; mit anderen Worten, ob die staatliche Willensbildung und -betätigung der Idee der Volkssouveränität Rechnung trägt, das deutsche Volk tatsächlich die Staatsgewalt innehat. Dabei wird davon auszugehen sein, inwieweit bisher das deutsche Volk, d. h. die Summe der stimmberechtigten deutschen Reichsbürger, Staatsakte vorgenommen haben und ob die Bestimmungen der Weimarer Verfassung, nach denen eine unmittelbare Beteiligung des Volkes am staatlichen Leben vorgesehen ist, in der Praxis beobachtet worden sind.

Gemäß Artikel 22 R.V. hat das Volk den Reichstag zu wählen, was bisher auch geschehen ist. Diese von den Stimmberechtigten ausgeübte unmittelbare Staatstätigkeit ist aber, wie schon oben angedeutet, keine Besonderheit, die etwa nur Staaten der Volkssouveränität eigen wäre. Auch in Staaten monarchischen Prinzips, in konstitutionellen Monarchien, wählt nämlich das Volk sich eine Volksvertretung, wenn auch in der Republik die Funktionen der Volksvertretung weitergehen wie in der konstitutionellen Monarchie, wo sich gewöhnlich der Monarch mit der Volksvertretung in die Gesetzgebung teilt. In der Republik hingegen steht die Gesetzgebung der Volksvertretung allein zu, allerdings kann der Präsident negativ an ihr beteiligt sein, wenn ihm z. B. wie in Nordamerika gegen die von der Volksvertretung beschlossenen Gesetze ein Einspruch gegeben ist. Das Einspruchsrecht entspricht der Selbständigkeit, die der nordamerikanische Präsident überhaupt genießt, wenn in seinen Händen allein die Verwaltung liegt. Dieses Beispiel für eine Republik mit derart selbständiger Präsidentschaft läßt erkennen, daß eine Gegenüberstellung von Staaten monarchischen Prinzips und Staaten der Volkssouveränität, die davon ausgeht, ob einem einzelnen oder dem Volke die höchste Gewalt zusteht, nicht ganz zutreffend ist, sofern danach zu den ersteren die absoluten, ständischen und konstitutionellen Monarchien und zu den letzteren parlamentarische Monarchien und Republiken gerechnet werden. Von einer einheitlichen höchsten Staatsgewalt kann man nämlich nur in absoluten Monarchien und Republiken mit vereinigter Gesetzgebung und Verwaltung, bei denen der Präsident lediglich ausführendes Organ des Parlaments ist, sprechen, während bei den konstitutionellen Monarchien und Republiken mit getrennter Gesetzgebung und Verwaltung sich die Frage aufwirft, ob man der Gesetzgebung vor der Verwaltung oder umgekehrt der Verwaltung vor der Gesetzgebung im Sinne der höchsten Staatsgewalt den Vorzug gibt. Mit Rücksicht darauf, daß Verwaltungsakte im Staatsleben viel häufiger sind, aber auch viel wichtiger sein können, so vor allem auf dem Gebiete des Auswärtigen als der Erlaß von Gesetzen, so werden Verwaltung und Gesetzgebung mindestens einander an Bedeutung nicht nachstehen, ja die Verwaltung wird

sogar als wichtigere Staatstätigkeit anzusprechen sein. Dann unterscheidet sich aber auch eine Republik, in der die ausübende Gewalt von dem Präsidenten allein ausgeübt wird, wie Nordamerika, wenig oder gar nicht von der konstitutionellen Monarchie und wird wie diese zu den Staaten des monarchischen Prinzips gerechnet werden müssen.[44]) Die Teilung in Staaten monarchischen Prinzips und in Staaten der Volkssouveränität ist also nur unter politischen Gesichtspunkten gezogen, juristisch kann sie nicht befriedigen. Die Frage nach der Staatsform eines Staates ist nur an Hand einer dahingehenden Prüfung zu lösen, welche Zuständigkeiten die einzelnen Organe haben.

Wenn schon die Wahl der Volksvertretung durch das Volk in Gemäßheit des Artikels 22 R.V. sich als keine Eigenheit eines Staates der Volkssouveränität darstellt, so kann noch viel weniger darin allein eine Rechtfertigung des in Artikel 1 Absatz II R.V. ausgesprochenen Satzes „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" gefunden werden. Das Volk tritt ja nur bei der Wahl des Reichstages als sogenanntes Kreationsorgan[45]) auf, dessen Tätigkeit sich in dem Wahlakt erschöpft, und die eigentliche staatliche Willensbildung und -betätigung geht nach vollzogener Wahl auf die gewählten Abgeordneten über, die laut Artikel 21 R.V. nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden sind. Damit ist das Volk von jedem ferneren Einfluß auf die vom Reichstage vorzunehmenden Staatsakte ausgeschaltet.

Die weitere gemäß Artikel 41 dem Reichsvolk zugedachte organische Funktion, sein Staatsoberhaupt zu wählen, wurde das erstemal praktisch nach fast sechsjährigem Bestehen der Weimarer Verfassung, als im März 1925 der Reichspräsident Ebert verstorben war. Bis dahin waren auf diesem Gebiete folgende Regelungen getroffen worden.

Auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 war am 11. Februar von der Nationalversammlung der vorherige Volksbeauftragte Ebert zum

---

[44]) Vgl. Helfritz, Allgemeines Staatsrecht S. 70 und 71.
[45]) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 545.

vorläufigen Reichspräsidenten mit der Maßgabe[46]) gewählt worden, daß er sein Amt bis zum Amtsantritt des nach der endgültigen Verfassung zu wählenden Reichspräsidenten führen solle. Hinsichtlich seiner Person, d. h. des vorläufigen deutschen Reichspräsidenten ist die Übergangsbestimmung des Artikel 180 Satz 2 R.V. in die Verfassung aufgenommen worden, wo es hieß: „Bis zum Amtsantritt des ersten Reichspräsidenten wird sein Amt von dem auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt gewählten Reichspräsidenten geführt."

Artikel 180 Satz 2 R.V. war also eine notwendige Übergangsvorschrift, wenn nicht mit dem Augenblick, in dem die Verfassung beschlossen und verkündet war, das Amt des Reichspräsidenten unbesetzt sein sollte. Die Verfassung sah doch in der Organisation des Deutschen Reiches gemäß dem für die Reichspräsidentenwahl maßgeblichen Artikel 41 einen vom Volke gewählten Reichspräsidenten vor, ein nicht so mit diesem Amte betrauter Präsident hätte mithin der verfassungsrechtlichen Grundlage für seine Amtsführung entbehrt.

Nachdem die Reichsverfassung beschlossen und verabschiedet war, insbesondere nach Fertigstellung des Gesetzes über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920, lag es im Sinne des § 2 des letztgenannten Gesetzes dem Reichstage ob, die Reichspräsidentenwahl durch das Volk vornehmen zu lassen. Stattdessen wurde im Oktober 1922 — nachdem bis dahin die Wahl der Besetzung Oberschlesiens wegen hinausgeschoben war — im Reichstag von der Deutschen Volkspartei, dem Zentrum, der Demokratischen Partei, der Bayrischen Volkspartei und der Sozialdemokratischen Partei ein dahingehender Gesetzesantrag eingebracht, die Amtsdauer des vorläufigen Reichspräsidenten bis zum 30. Juni 1925 zu verlängern. Damit sollte die im Artikel 43 R.V. bestimmte siebenjährige Amtsperiode schon dem auf Grund des Gesetzes vom 10. Februar 1919 gewählten vorläufigen Reichspräsidenten zugute kommen, wobei man aller-

---

46) § 7 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt.

dings ein halbes Jahr in Abrechnung brachte.[47]) Begründet wurde dieser Antrag damit, daß im Augenblick, in Zeiten höchster wirtschaftlicher Not, eine Wahl durch das Volk selbst für den inneren Frieden eine Gefahr bedeuten würde.

Dieser Antrag bedingte aber eine Verfassungsänderung, denn es sollte damit die in Artikel 180 Satz 2 R.V. festgesetzte Übergangspräsidentschaft über ihre Notwendigkeit hinaus verlängert werden. Zwar besagte Artikel 180 Satz 2 R.V. nicht, wann der auf Grund des Artikel 41 R.V. zu wählende Präsident sein Amt antreten soll, wie lange also die Amtsführung des vorläufigen Reichspräsidenten dauern soll, doch ist diese Bestimmung m. E. dahin zu verstehen, daß die vorläufige Reichspräsidentschaft solange währen sollte, bis rechtlich und technisch eine Wahl nach Artikel 41 R.V. vorgenommen werden konnte. Nachdem aber das Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten ergangen war, bestand die technische, und nachdem die Entscheidung über Oberschlesien gefällt war, die rechtliche Möglichkeit — so wurde es wenigstens seinerzeit gedeutet — einer Wahl des Reichspräsidenten durch das „ganze" deutsche Volk gemäß Artikel 41 R.V. Eine weitere Amtsführung des vorläufigen Reichspräsidenten, wie sie der Antrag bis zum 30. Juni 1925 vorsah, hätte sich nicht mehr mit der bisherigen Fassung des Artikel 180 Satz 2 R.V. rechtfertigen können, machte vielmehr seine Änderung notwendig.

Änderungen der Verfassung wird wohl jede Verfassung zulassen müssen, denn kein Gesetz, auch kein Staatsgrundgesetz, kann den Anspruch erheben, ewig zu gelten. Doch sind für das Zustandekommen solcher verfassungsändernder Gesetze meistens besondere, erschwerende Maßnahmen getroffen. Das Grundgesetz des Staates, das seinen Aufbau, die Rechte und Pflichten seiner Organe und seiner Bürger regelt, soll nicht wechselnden Zufallsmehrheiten ausgesetzt sein.[48])

---

[47]) Vgl. Stenogr. Berichte des Reichstages, Wahlperiode 1920, Bd. 357, 260 u. 264. Sitzung S. 8811—8817 u. 8917—8925.

[48]) Vgl. Anschütz a. a. O. S. 136 und Giese, Reichsverfassung V. Aufl. S. 198.

Unter diesem Gesichtspunkt hat man in den einzelnen Staaten verschiedentlich Vorsorge getroffen. Es gibt Staaten, in denen eine besondere, von der gesetzgebenden Gewalt getrennte verfassungsgebende Gewalt anerkannt ist,[49]) andererorts werden bei Verfassungsänderungen andere Organe hinzugezogen.[49]) Schließlich machen Staaten zwischen Verfassungsgesetzgebung und sonstiger Gesetzgebung keinen Unterschied, d. h. verfassungsändernde Gesetze kommen wie sonstige Gesetze ohne ein erschwerendes Verfahren zustande (vgl. Anm. 49).

In dieser Richtung hat Deutschland einen Mittelweg eingeschlagen. Eine Verfassungsänderung ist ein Akt der allgemeinen gesetzgebenden Gewalt. „Die Verfassung steht nicht über der Legislative, sondern zur Disposition derselben."[50]) Doch ist gemäß Art. 71 R.V. eine erschwerende Form der Gesetzgebung für Verfassungsänderungen vorgesehen. Danach kommt ein verfassungsänderndes Gesetz nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstages anwesend sind und wenn davon wieder zwei Drittel zustimmen.

Dieser Vorschrift ist am 24. Oktober 1922 bei der Abstimmung über den in Rede stehenden Antrag, der die Änderung des Artikel 180 Satz 2 R.V. zum Gegenstande hatte, Genüge geschehen, denn von 391 Abgeordneten (2 Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl betrug 313) haben 314 dafür gestimmt.[51])

Dieser am 27. Oktober 1922 als Gesetz verkündete Beschluß des Reichstages hatte aber praktisch eine viel weitergehendere Bedeutung als die einer Verfassungsänderung und deswegen war

---

[49]) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 531, 532; v. Freytagh-Loringhoven S. 229 ff.; vgl. ferner in den einzelnen Staatsverfassungen: 5. Art. d. Ver. f. d. Ver. Staaten v. Nordamerika, Art. 120 u. 121 der Schweizer Bundesverfassung, Titel 7 Art. 131 der belgischen Verfassung, Verfassungsänderung bei dem Grundgesetz des Königreichs Italien, Posener S. 643, Art. 116 der türkischen Verfassung v. 23. 12. 1876, Art. 103 der serbischen Verfassung vom 6. 4. 1901, § 95 des dänischen Reiches durchgesehenes Grundgesetz v. 5. 6. 1849. Beachte besonders: § 12 der Verfassung Norwegens.

[50]) Vgl. Anschütz a. a. O. S. 137.

[51]) Vgl. Stenogr. Berichte des Reichstages der Wahlperiode von 1920, Bd. 357, 264. Sitzung.

auf sein Zustandekommen näher einzugehen. Es lief nämlich in Wahrheit darauf hinaus, daß vom Reichstag durch Gesetzgebungsakt die Persönlichkeit des Reichspräsidenten für 2½ Jahre bestimmt und so bewirkt worden ist, daß bis 1925 noch nicht eine Staatsorganisation im Deutschen Reiche bestand, wie sie die Verfassung vom 11. August 1919 vorsieht. Im praktischen Ergebnis ist Bredt[52]) zuzustimmen, wenn er zu dem Gesetz sagt: „Ist das etwas anderes als Wahl und Wiederwahl durch den Reichstag?!?"

Man muß weiterhin berücksichtigen, daß der Satz: „der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke gewählt", ein wesentliches Merkmal der in der Reichsverfassung verkündeten Idee der Volkssouveränität ist. Gerade um zu erreichen, daß das Parlament nicht durch ein von ihm selbst erwähltes Organ, sondern durch ein von ihm unabhängigen Reichspräsidenten korrigiert und zurechtgewiesen werden kann, war diese Bestimmung des Art. 41 R.V. getroffen. Wenn daher der Reichstag seine Gesetzgebungsbefugnis dazu gebraucht oder mißbraucht hat, einer ihm selbst genehmen Persönlichkeit die Reichspräsidentschaft für 2½ Jahre zu übertragen, und so an Stelle des Volkes gesprochen hat, dann hat er damit der Idee der Volkssouveränität, wie sie von der Deutschen Reichsverfassung vom 11. August 1919 gedacht ist, zuwidergehandelt.

Es ist also in Wahrheit bereits einmal eine für die praktische Auswirkung der Idee der Volkssouveräntät wesentliche Bestimmung (Art. 41 R.V.) unbeobachtet geblieben, indem nämlich ein Staatsorgan — der Reichstag — die dem angeblich (Artikel 1 Absatz II R.V.) höchsten Organ, dem Volke obliegende Reichspräsidentenwahl durch das Gesetz vom 27. Oktober 1922 sich angemaßt hat. Unter diesen Umständen, d. h. wenn das Volk, von dem doch laut Artikel 1 Absatz II R.V. die Staatsgewalt ausgehen soll, das also zum höchsten Staatsorgan erhoben ist, solchen Übergriffen des Reichstages ausgesetzt ist, so beweist das doch, daß der in den Worten des Artikel 1 Absatz II R.V. zum Ausdruck gebrachte Grundsatz der Volks-

[52]) S. 164.

souveränität der Wirklichkeit entbehrt. Das Volk kann ja dann nicht einmal dort zu Worte kommen, wo es ihm von der Verfassung ausdrücklich zugesichert ist.

Aber selbst, wenn in Zukunft das deutsche Volk verfassungsgemäß alle 7 Jahre seinen Reichspräsidenten wählen würde, so wäre auch dadurch ebensowenig wie durch die vom Volke vorgenommene Wahl des Reichstages dargetan, daß das aus seinen Stimmberechtigten zusammengesetzte Organ Volk die Staatsgewalt innehat. Auch hierbei tritt ja das Volk nur als Kreationsorgan in Erscheinung, dessen staatsrechtliche Betätigung mit dem Wahlakt erschöpft ist. Auf die Amtshandlungen und die Amtsführung des von ihm gewählten Staatsoberhauptes hat es keinen Einfluß. Auch kann es seine Absetzung nicht von selbst betreiben, sondern dem muß ein Beschluß des Reichstages vorausgehen (Artikel 43 Absatz II R.V.).

Das angeführte Beispiel, in dem die Volksvertretung in ganz krasser Weise in die Funktionen des nach Artikel 1 Absatz II R.V. die höchste Staatsgewalt innehabenden Volkes übergegriffen hat, sollte auch in der Hauptsache darauf hindeuten, daß in modernen Demokratien das Parlament immer Mittel und Wege finden wird zur Eigenmacht, hinter der die Volkssouveränität verblassen und zum staatsrechtlichen Konstruktionsschema werden muß.[53]) So werden auch die Fälle eines Volksentscheides oder Volksbegehrens, daß ohnedies nach dem Gesetz vom 27. Juni 1921 für den Antragsteller mit überaus hohen Kosten verbunden ist und schon deswegen kaum praktisch werden wird, höchst seltene sein. Das findet seine Bestätigung darin, daß es bisher über sechs Jahre lang weder zu einem Volksentscheid noch zu einem Volksbegehren gekommen ist und ist auch ganz natürlich, weil rein praktisch Wählermassen, wie sie im deutschen Volke vorhanden sind, nicht so leicht und nicht so schnell immer wieder zur Wahlurne gebracht werden können, um über diese oder jene staatsrechtliche Frage abzustimmen. In Wahrheit werden also letzten Endes doch die Mittelorgane in der staatlichen Willensbildung und -betätigung entscheiden.

---

[53]) Vgl. Giese, Reichsverfassung 6. Aufl. S. 39.

Als wahre Rechtslage hat sich demnach ergeben: Das Volk, von dem nach Artikel 1 Absatz II R.V. die Staatsgewalt ausgehen soll, wählt alle vier Jahre sich seine Volksvertreung, es hat bisher einmal die Reichspräsidentenwahl vorgenommen, die es, sofern nicht der Reichstag ihm einen ähnlichen Streich wie im Jahre 1922 spielt, alle sieben Jahre wiederholen kann und hat die Möglichkeit, durch einen Volksentscheid oder ein Volksbegehren unmittelbar seinen Willen zu äußern, von der es bisher noch nicht Gebrauch machen konnte.

Demgegenüber stehen die täglichen Staatsgeschäfte der anderen staatlichen Organe (des Parlaments, Reichspräsidenten, der Ministerien und anderen Behörden), hinter denen die wenigen dem Volke obliegenden staatlichen Willensakte sowohl zahlenmäßig wie auch vor allem an Bedeutung weit zurückbleiben; ganz abgesehen davon, daß in der Praxis noch andere Organe dem Volke von seinen ihm verfassungsrechtlich zugesprochenen Funktionen etwas abnehmen können. Das gilt vor allem vom Reichstag, an dessen Beschluß vom 24. Oktober 1922 nochmals erinnert sei.

Wenn es trotzdem in Artikel 1 Absatz II der Reichsverfassung heißt: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus", so entspricht das nicht der wahren Rechtslage, sondern beruht auf einer Fiktion.[54]) Die staatliche Willensbildung und -betätigung erfolgt tatsächlich durch die verschiedenen Organe und nur zu einem sehr geringen Teil durch das Volk, d. h. die Summe der stimmberechtigten deutschen Reichsbürger, unmittelbar selbst. Man kann auch nicht sagen, daß die verfassungsmäßig bestellten Organe mittelbar den Willen des Volkes äußern,[55]) denn, wenn das Volk zum Beispiel auch den Reichstag wählt, so ist doch dieser nach vollzogener Wahl in seiner Willensbildung von den Wählern unabhängig, wie es aus Artikel 21 R.V. hervorgeht. Die Organe bringen also nicht den Willen des Volkes zum Ausdruck, sondern bilden ihren eigenen Willen.

[54]) Helfritz, Allgemeines Hausrecht S. 52; ähnlich Strier-Somlo Verfassung des Freistaates Preußen S. 61 und Witmayer S. 49.

[55]) Art. 3 der preußischen Verfassung.

Das bedeutet aber, daß in Deutschland nicht alle Staatsgewalt letzten Endes Volkswille ist, wie es in Artikel 1 Absatz II R.V. verkündet wird, denn es herrscht nicht das Volk, sondern seine obersten Organe haben die Herrschaft. Es ist auch gar nicht anders denkbar, denn Herrschen bedeutet, daß einer oder mehrere befehlen und die übrigen gehorchen. Die Volksmenge kann mithin nicht über sich selbst, d. h. alle nicht über alle herrschen, so daß der Gedanke der Volkssouveränität oder Volksherrschaft schon in sich einen Widerspruch birgt.[56]) Juristisch aber ist der Begriff der Volkssouveränität, wie er in den Worten des Artikel 1 Absatz II: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" zum Ausdruck kommt, demnach ein Fiktion, weil in der Tat das deutsche Volk, die Gesamtheit seiner Wahlberechtigten, mit Ausnahme der wenigen Fälle, in denen ihm von der Verfassung eine unmittelbare Beteiligung an den Staatsgeschäften zugedacht ist, von der staatlichen Willensbildung und -betätigung ausgeschlossen ist, und vielmehr die einzelnen Organe die Staatsgewalt ausüben.[57])

Zusammenfassendes Ergebnis.

Das Ergebnis ist also, daß in modernen Demokratien sich der Gedanke der Volkssouveränität praktisch nicht durchsetzen kann. Selbst in Deutschland, wo immerhin anzuerkennen war, daß die Reichsverfassung von Weimar dem Volke eine weitergehendere unmittelbare Beteiligung an den Staatsgeschäften zugedacht hat, als in anderen Demokratien es der Fall ist, kann von einer Innehabung der Staatsgewalt in den Händen des Volkes keine Rede sein. Wie schon hervorgehoben, liegt das einfach daran, daß in den großen Verhältnissen des Deutschen Reiches das Volk rein praktisch gar nicht so, d. h. unmittelbar, die Staatsakte vornehmen kann, wie es doch der Grundsatz der Volkssouveränität bedingt. In großen Staaten ist vielmehr das Volk darauf angewiesen, die staatliche Willensbildung und -betätigung den verfassungsmäßig berufenen Organen zu überlassen. So kommt auch nach der Reichsverfassung von Weimar

---

[56]) Helfritz, Staatskunst und Parteipolitik S. 38.

[57]) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht S. 71.

das deutsche Volk nur in den verschwindend wenigen Fällen des Volksentscheides und Volksbegehrens und als sogenanntes Kreationsorgan bei der Wahl des Reichstages und des Reichspräsidenten unmittelbar zu Worte, in allen übrigen, viel wichtigeren und zahlreicheren Fällen bilden die obersten Organe (Reichstag, Reichspräsident, Reichsregierung u. a.) den staatlichen Willen, und zwar unabhängig vom Willen des Volkes. Die Staatsgewalt verteilt sich mithin unter die verschiedenen verfassungsmäßig berufenen Organe, zu denen freilich auch das Volk selbst gehört, und eine einheitliche, in den Händen des Volkes ruhende Staatsgewalt, wie es das in Artikel 1 Absatz II R.V. ausgesprochene Prinzip der Volkssouveränität erfordert, gibt es nach der wahren Rechtslage in Deutschland nicht.

Sonach kann den Worten des Artikel 1 Absatz II R.V.: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus", nur die Bedeutung einer programmatischen Erklärung zukommen, die auf die von der Verfassung verfolgte politische Tendenz hinweist. Sie sind „ein ehrwürdiges Schmuckstück",[58]) entsprechen aber nicht der Wirklichkeit, ähnlich wie wenn heute die Rechtsprechung „im Namen des Volkes" erfolgt, das Volk indessen überhaupt nicht dabei mitwirkt, sondern der Richter allein den staatlichen Willen bildet.[59])

Was die Führer der Novemberrevolution des Jahres 1918 dem Volke versprochen und was die Schöpfer der Weimarer Verfassung beweisen wollten, wenn sie den Grundsatz der Volkssouveränität zum Leitgedanken der Verfassung erhoben, ist nicht eingetreten:

Die Staatsumwälzung von 1918 und die aus ihr erwachsene Reichsverfassung von Weimar hat nicht den Übergang der Staatsgewalt auf das Volk gebracht, sondern lediglich einen Wechsel der Organe und eine veränderte Zuständigkeit unter ihnen.

---

[58]) Vgl. Thoma in Braun Annalen 1919 S. 436 und Wittmayer a. a. O. S. 49.

[59]) Helfritz, Staatskunst und Parteipolitik S. 38.

Wahre Volkssouveränität kann daher, wie es auch schon Rousseau eingesehen hat, nur dort bestehen, wo die Staaten sehr klein sind — z. B. früher in den antiken Stadtstaaten — oder ganz kurzfristige Wahlperioden für die Volksvertretung bestimmt sind, so daß das Volk immer wieder unmittelbar zum Wort kommen kann.

Literaturverzeichnis.

A. Lehrbücher, Kommentare, Monographien und Aufsätze in Zeitschriften.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 2. Aufl. Berlin 1921.

Arndt, Adolf: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin, Leipzig 1921.

— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Bernatzik: Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere. Im Arch. f. öff. Recht Bd. V S. 169 ff.

Beseler, Georg: System des gemeinen deutschen Privatrechts. Berlin 1873.

Bodinus: Les six livres de la république.

Boehm, Joseph: Ein Beitrag zur Lehre von den Gemeindeverträgen. Im Arch. f. öff. Recht Bd. 21 S. 222.

Bornhak, Konrad: Grundriß des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1920.

Bredt, Viktor: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

van Calker: Die staatlichen Herrschaftsformen. Im Handbuch der Politik Bd. 1 S. 161.

Delbrück, Hans: Regierung und Volkswille. Charlottenburg 1920.

Finger, August: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs nach der Verfassung vom 11. August 1919. Stuttgart 1923.

Fleischmann: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen 1914.

Freund, Ernst: Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 12.) Tübingen 1911.

v. Freytagh-Loringhoven, Axel: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Fülster, Hans: Deutsches Reichsstaatsrecht der Allgemeinen Staatslehre. Berlin 1913.

Gebhardt: Handbuch der Deutschen Geschichte. 6. Aufl. Stuttgart-Berlin 1922/23.

v. Gerber, Karl Friedrich: Grundzüge des Deutschen Staatsrechts. Leipzig 1880.

v. Gierke, Otto: Die Genossenschaftstheorie und die Deutsche Rechtsprechung. Berlin 1887.

— Das Deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. 3: Die Staats- und Korporationslehre des Altertums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland. Berlin 1881.

— Das Deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. 4: Die Staats- und Korporationslehre der Neuzeit. Berlin 1913.

— Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorie. Breslau 1913.

— Besprechung reichsgerichtlicher Entscheidungen. In Iherings Jahrb. Bd. 35 S. 137 ff.

— Deutsches Privatrecht. I. In Bindings Handbuch. Leipzig 1895.

— Haftung des Staates und der Gemeinden für Beamte. In Verhandlungen des 28. Deutschen Juristentages. Berlin 1905.

Giese: Reichsverfassung. 5. Aufl. Berlin 1923.

— Reichsverfassung. 6. Aufl. Berlin 1925.

Gmelin: Referendum im Handbuch der Politik Bd. 3 S. 71 ff.

Grosch: Juristische Person, insbesondere der Staat als juristische Person. In Hirths Annalen 1911 S. 434 ff.

Haenel: Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

Hancke: Bodin, Eine Studie über den Begriff der Souveränität. Breslau 1894.

Handbuch der Politik Bd. 1: Grundlagen der Politik. Berlin 1920.

Hasbach, Wilhelm: Die moderne Demokratie. Jena 1912.

Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht. Berlin 1923.

Helfritz, Hans: Allgemeines Staatsrecht, als Einführung in das öffentliche Recht. Berlin 1924.

— Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. Berlin 1916.

— Staatskunst und Parteipolitik. Berlin 1923.

Herre, Paul: Politisches Handwörterbuch. Leipzig 1923.

Hilty: Das Referendum im Schweizerischen Staatsrecht. Im Arch. f. öff. Recht Bd. 2 S. 167—219, 367—440.

Hölder: Amt, Selbstverwaltung und Juristische Person. Im Arch. f. öff. Recht Bd. 21 S. 308.

Hübner: Die Staatsform der Republik. Bonn, Leipzig 1919.

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. Herausgegeben von Walter Jellinek. Berlin 1922.

Keisenberg: Die Wahl des Reichspräsidenten. Berlin 1921.

Kelsen, Hans: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. Tübingen 1911.

— Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Tübingen 1920.

— Vom Wesen und Wert der Demokratie. Tübingen 1920.

Klüber, Johann Ludwig: Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt 1822.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. Tübingen 1911.
Lébon, Andrée: Das Verfassungsrecht der Französischen Republik. (Das öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 6.) Tübingen 1909.
Lenel, Otto: Über die Reichsverfassung. Freiburg 1920.
Lukas, Josef: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. Tübingen 1920.
Meißner, Otto: Das Staatsrecht des Reiches und seiner Länder. Berlin 1921.
— Die Träger der Reichsgewalt. Im Handbuch der Politik Bd. 3 S. 41 ff.
— Die Reichsverfassung. Berlin 1919.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. München-Leipzig 1919.
Nawiasky, Hans: Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München, Leipzig 1920.
Ostrogorski: La democratie et l'organisation des partis politiques. Paris 1903.
Preuß, Hugo: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Berlin 1889.
— Das städtische Amtsrecht. Berlin 1902.
— Um die Reichsverfassung von Weimar. Berlin 1924.
— Vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat. Im Handbuch der Politik Bd. 3 S. 16 ff.
— Die Lehre Gierkes und das Problem der preußischen Verwaltungsreform. Breslau 1910.
— Stellvertretung oder Organschaft. In Iherings Jahrb. Bd. 44 S. 429 ff.
Quarck, Max: Der Geist der neuen Reichsverfassung. Berlin 1919.
v. Rotteck, Carl: Lehrbuch des Vernunftsrechts und der Staatswissenschaften. Stuttgart 1830.
Rousseau: Du contrat Social ou Principes du Droit Politique. Leipzig 1796.
Schloßmann: Organ und Stellvertreter. In Iherings Jahrb. Bd. 44 (2. Folge 8. Bd.) S. 289 ff.

Schmitt, Carl: Soziologie des Souveränitätsbegriffes und politische Theologie. In Erinnerungsausgabe für Max Weber. II. München, Leipzig 1923.
Schollenberger: Referendum und Initiative. In „Das Recht“ 1923 Sp. 51 ff.
Schulze, Hermann: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. Leipzig 1881.
Schwarz, Emil: Das Volksstimmenhaus. In Grünhuts Zeitschr. Bd. 33 S. 359 ff.
Seidler, Gustav: Über den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter. In Grünhuts Zeitschr. Bd. 24 S. 123, 124.
v. Seydel, Max: Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffes. In Hirths Annalen 1876 S. 641 ff.
— Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg-Leipzig 1897.
Snell, Ludwig: Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts. Zürich 1839.
Stier-Somlo, Fritz: Volkssouveränität und Freiheitskämpfe. Im Handbuch der Politik Bd. 1 S. 165 ff.
— Die rechtliche Natur und politische Eigenart des Deutschen Reiches. Im Handbuch d. Politik Bd. 3 S. 1 ff.
— Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Berlin, Leipzig 1924.
— Reichsverfassung. 3. Aufl. Bonn 1925.
— Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920. Berlin-Leipzig 1921.
Thoma, Richard: Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff. In Erinnerungsausgabe für Max Weber. II. München-Leipzig 1923.
— Deutsche Verfassungsprobleme. In Brauns Annalen 1919 S. 437 ff.
v. Treitschke: Politik. Bd. 2. Leipzig 1898.
Wenzel, Max: Juristische Grundprobleme. Berlin 1920.
Wilson, Woodrow: Der Staat. Berlin-Leipzig 1913.
Witmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.

Zoepfel, Heinrich: Grundsätze des Allgemeinen und des Constitutionellen Monarchischen Staatsrechts. Heidelberg 1841.

Zorn, Philipp: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin-Leipzig 1880.

B. Zeitschriften, Gesetzesmaterial u. dergl.

Annalen des Deutschen Reiches von Dr. Georg Hirth.

Archiv für Öffentliches Recht.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.

Handbuch des Öffentlichen Rechts.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Herausgegeben von Conrad, Elster, Loening und Lexis.

Leipziger Zeitschrift für Deutsches Recht.

Das Recht. Rundschau für den deutschen Juristenstand.

Schmollers Jahrbücher.

Staatslexikon. Bearbeitet von Bachan und Sacher. Freiburg 1912.

Die Staatsverfassungen des Erdballs von Paul Posener. Charlottenburg 1909.

Die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika, des Staates New-York, des Königreichs Norwegen und des Königreichs Belgien. Berlin 1848.

Die Verfassungsurkunden und Grundsätze der Staaten Europas, der Nordamerikanischen Freistaaten und Brasiliens. Herausgegeben von W. Schubert. Königsberg 1850.

Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung. Stenographische Berichte. 46. Sitzung.

Verhandlungen des Reichstages, erste Wahlperiode 1920. Stenographische Berichte Bd. 357, 260. und 264. Sitzung, S. 8811 ff. und S. 8917.

Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehre. Bd. 1.

Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart von Dr. Grünhut.

Lebenslauf.

Am 23. Juli 1902 bin ich als Sohn des verstorbenen Pastors prim. Ebisch und seiner Frau Martha geb. Müller in Konstadt O/S. geboren. Ich besuchte die höhere Privatschule meiner Heimatsstadt und trat Ostern 1912 in das Gymnasium zu Kreuzburg O/S. ein, wo ich Ostern 1921 das Reifezeugnis erhielt. Darauf studierte ich in München und Breslau Rechts- und Staatswissenschaften. Am 11. Mai 1925 bestand ich vor dem Oberlandesgericht in Breslau das Referendarexamen und am 29. desselben Monats vor der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Breslauer Universität das examen rigorosum.

Zum Referendar ernannt, wurde ich der Staatsanwaltschaft in Oels zur Ausbildung überwiesen. Meinen weiteren Vorbereitungsdienst beim Amtsgericht leistete ich auch in Oels und arbeite gegenwärtig am Landgericht in Oels.

Unter meinen Lehrern schulde ich Herrn Geheimen Regierungsrat Prof. Dr. jur. et phil. Helfritz in Breslau für die Anregungen zu dieser Arbeit besonders Dank.

Oels, im März 1926.

Hellmuth Ebisch.